

Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden

Vetter, Angelika; Klages, Helmut; Ulmer, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vetter, A., Klages, H., & Ulmer, F. (2013). Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(1), 253-271. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59600-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Angelika Vetter/Helmut Klages/Frank Ulmer

Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden

Zusammenfassung

Die Proteste um den Stuttgarter Hauptbahnhof haben die Diskussion über das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik neu entfacht. In diesem Beitrag argumentieren wir nach einer kritischen Diskussion bisheriger Lösungsansätze für die Implementation eines auf Dauer angelegten, systematischen Konzeptes kooperativer Demokratie. Zum Aufbau von gegenseitigem Vertrauen bedarf es der Verstetigung kooperativer Bürgerbeteiligungsprozesse. Dabei müssen Verbindlichkeiten geregelt sein im Hinblick auf die Beteiligungsprozesse, den Umgang mit jeweiligen Ergebnissen und auf Verantwortlichkeiten. Zentrales Merkmal muss außerdem die prozessuale Verzahnung der beteiligten Akteure sein – vornehmlich der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung. Auf Basis erster Umsetzungserfahrungen formulieren wir hierzu sechs Gestaltungselemente eines entsprechenden Beteiligungskonzeptes. Sie werden ergänzt um Rahmenbedingungen, die für die Implementation eines solchen Ansatzes notwendig sind.

Schlagerworte: Bürgerbeteiligung, Local Governance, Kommunalpolitik, Beteiligungskultur, Leitlinien für Beteiligung

Abstract

Continuity and Reliability in Local Citizen Participation

Besides voting, new ways and instruments of citizen participation in local politics have become common in recent years. So far however, these instruments are normally used only sporadically. In this article we make the point for more continuity and reliability in local citizen participation. In order to build up trust between citizens, politicians and the local public administration, reliability of local participatory processes has to be guaranteed with regard to the incitation of these processes, the processes themselves and the handling of the respective results. We formulate six fundamental components of a respective reliable concept of continuous citizen participation. Based on experiences from a German local participatory project we finally add several contextual factors that seem vital to us for the implementation of such a concept of continuous and reliable citizen participation in local politics.

Key words: Citizen Participation, Local Governance, Local Politics, Strong Democracy

1. Bürger und Politik: Ein altes Spannungsfeld lebt wieder auf

Das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik war noch nie wirklich gut. Nicht erst die „Kür“ des Begriffs „Politikverdrossenheit“ zum Wort des Jahres 1992 deutet auf ein problematisches Verhältnis zwischen Bürgern und Politik hin. Schon früher war erkennbar, dass es sich hier um eine schwierige Beziehung handelt. Bereits seit den 1970er Jahren belegen Längsschnittvergleiche repräsentativer Umfragen, dass viele Deutsche einerseits ein starkes Interesse an Politik äußern. Andererseits aber haben sie kaum das Gefühl, auf

politische Entscheidungen Einfluss nehmen zu können. Entsprechend bilanzieren *Gabriel/Neller* (2011, S. 88f.; ähnlich *Gabriel* 2005) für die Jahre von 1959 bis 2005: „Zu keinem in unsere Untersuchung einbezogenen Zeitpunkt war eine Mehrheit der Bundesbürger davon überzeugt, auf die Gestaltung der Politik Einfluss nehmen zu können ... Unterschiedlich war stets nur das Ausmaß der wahrgenommen politischen Ohnmacht ...“. Zu diesen Befunden passt das ebenfalls über Jahre gemessene Misstrauen der Bundesbürger gegenüber Politikern und den politischen Parteien (vgl. *Gabriel/Neller* 2010, S. 98ff.).¹ Dieses Inputdefizit wird seit Beginn des neuen Jahrtausends flankiert von einer deutlichen Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Leistungen der Politik. Bis Ende der 1980er Jahre belegen die Daten von *Gabriel* und *Neller* eine positive Bewertung der Regierungsleistung. Der Trend war jedoch bereits zu dieser Zeit rückläufig. Im Jahr der Wiedervereinigung kam es zu einem kurzen positiven Intermezzo. „Seither sank die Zufriedenheit mit den Regierungsleistungen nahezu stetig und der Abwärtstrend erreichte im Jahr 2002 einen zuvor niemals da gewesenen Tiefstand“ (*Gabriel/Neller* 2010, S. 101ff.).

Die starken und dauerhaften Proteste rund um den Stuttgarter Hauptbahnhof sowie die damit verbundenen Debatten in Politik und Medien haben das altbekannte und problematische Verhältnis zwischen Bürgern und Politik wieder in den Blick der Öffentlichkeit gebracht. Die Ursachen für dieses „Missverhältnis“ sind in verschiedenen Bereichen zu finden. Ein Grund ist der in den 60er Jahren begonnene gesellschaftliche Wertewandel, der zumindest in einigen Bevölkerungsgruppen Protest zu einem selbstverständlicheren Mittel der politischen Meinungsäußerung werden ließ (vgl. u.a. *Klages/Gensicke* 2002; *Inglehart* 1995). Angesichts des oben geschilderten Ohnmachtsgefühl der Bürgerinnen und Bürger, das gepaart ist mit einem starken Misstrauen gegenüber den politischen Akteuren – vor allem den Parteien und Politikern – liegt es zweitens auf der Hand, Ursachen in einer beschränkten politischen Beteiligungslandschaft zu suchen, die den heutigen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger, sich politisch zu beteiligen, nicht mehr entspricht. Drittens legt die Kritik an der Leistungsfähigkeit von Politik nahe, dass auch Defizite im Outputbereich das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik belasten.

In der Öffentlichkeit wird momentan vor allem „mehr“ Bürgerbeteiligung gefordert, um das Problem zu beheben. Entsprechende Reaktionen von Seiten der Politik führten in Baden-Württemberg nach dem Regierungswechsel zu der Schaffung des Amtes einer „Staatsrätin für Bürgerbeteiligung“. Auf Bundesebene stellte Verkehrsminister Peter Ramsauer im November 2012 das Handbuch für gute Bürgerbeteiligung vor, mit dem Ziel, das Miteinander zwischen Politik, Wirtschaft und Bürgerschaft bei großen Verkehrsprojekten zu verbessern.² In der Politik- und Verwaltungswissenschaft werden ebenfalls Ansätze zur Lösung des Problems diskutiert. Ein Weg wird in der Stärkung direktdemokratischer Elemente in Form von Bürger- und Volksentscheiden gesehen. Ein anderer Weg verfolgt den Ausbau von kooperativen Demokratieelementen und Bürgerengagement (vgl. u.a. *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006). Eingebettet sind beide Vorschläge in die sowohl normative als auch empirische Diskussion um die Veränderungen des Regierens von Government hin zu Governance. Bezogen auf die lokale Politik beschreibt „Urbane Governance“ einen „qualitative Wandel städtischer Politik“, der mit einem veränderten institutionellen Kontext lokalen Regierens einhergeht (Ausdifferenzierung der politischen Ebenen) und mit einer Erweiterung der für lokales Regieren einflussreichen Akteure über den engeren Kreis der administrativen und parteipolitischen Entscheidungsträger hinaus. Zu diesen „neuen“ Netzwerken, die entscheidend auch zu einer qualitativen und

finanziellen Verbesserung der lokalen Leistungserbringung beitragen können/sollen, gehören nicht nur Wirtschaftsunternehmen und –verbände sondern ebenso Bürgergruppen oder andere Vertreter lokaler Interessen (vgl. *Sack* 2012, S. 317).

Im folgenden Beitrag hinterfragen wir diese drei Ansätze im Hinblick auf ihre Fähigkeit, das beschriebene Verhältnis zwischen Bürgern und Politik zu verbessern. Anknüpfend an den Ansatz der kooperativen Demokratie und das Paradigma lokaler Governance plädieren wir anschließend für eine Erweiterung dieser Konzepte im Hinblick auf eine stärkere Verlässlichkeit in Form der Verstetigung von Bürgerbeteiligung, wobei Verbindlichkeit im Hinblick auf Prozesse der Beteiligung, im Hinblick auf den Umgang mit Beteiligungsergebnissen und im Hinblick auf Verantwortlichkeiten gewährleistet werden muss und ein zentrales Merkmal die prozessuale Verzahnung aller beteiligten Akteure – vornehmlich Bürgerschaft, Politik und Verwaltung – ist. Gleichzeitig geht es aus unserer Sicht nicht nur um die Integration organisierter Interessen in die lokalen Entscheidungsprozesse (vgl. u.a. *Schmitter* 2002, S. 53f.). Vielmehr müssen sich auch einzelne Bürgerinnen und Bürger im Rahmen lokaler Planungsprozesse artikulieren können, was durch den Einsatz kooperativer Beteiligungsverfahren (Bürgerräten, Zukunftsforen...) durchaus möglich ist. Nur ein solchermaßen gestaltetes, auf Dauer angelegtes und damit verlässliches Beteiligungskonzept ist aus unserer Sicht dazu in der Lage, das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik, aber auch zwischen Verwaltung und Bürgerschaft sowie zwischen Verwaltung und Politik auf lokaler Ebene nachhaltig zu verbessern. Angesichts der vielfältigen Ursachen dieses „Missverhältnisses“ müssen nämlich mehr Fragen adressiert werden, um einen wirksamen und umfassenden Lösungsansatz zu entwickeln: Erstens, wie kann den Bürgerinnen und Bürgern stärker als heute das Gefühl vermittelt werden, zumindest bei Bedarf Einfluss auf Entscheidungen der Politik nehmen zu können? Zweitens, wie kann gleichzeitig dem dauerhaften Misstrauen der Bürger gegenüber den politischen Akteuren entgegengewirkt werden? Drittens, wie kann von Seiten der politischen und administrativen Entscheidungsträger effizienter und effektiver auf Probleme reagiert werden? Viertens, wie können Entscheidungsprozesse gleichzeitig die Gleichheit der Beteiligung sowie die Transparenz und Zurechenbarkeit von Entscheidungen (politische Verantwortlichkeit) gewährleisten? Hierfür formulieren wir sechs aus unserer Sicht wesentliche Gestaltungselemente, die ein solcher umfassender Beteiligungsansatz beinhalten muss, um sein Potenzial hinsichtlich des Aufbaus von gegenseitigem Vertrauen und der Lösung der geschilderten Input- und Outputprobleme auszuschöpfen. Abschließend ergänzen wir auf Grund konkreter Umsetzungserfahrungen fünf notwendige Rahmenbedingungen für die Implementation und die anschließende Umsetzung eines solchen dauerhaften und systematischen Beteiligungskonzeptes.³

2. Direkte Demokratie, kooperative Demokratie oder „Local Participatory Governance“ als Lösungen des „Ohnmachts-“, des „Misstrauens-“ und des „Leistungsproblems“?

Die Legitimität politischer Entscheidungen, das heißt, das Gefühl ihrer Rechtmäßigkeit, ergibt sich heute offenbar nicht mehr „automatisch“ über ihr rein formal-rechtliches, repräsentativ-demokratisches Zustandekommen. Auch wenn institutionell klar geregelte Wege der Entscheidungsfindung grundlegend wichtig für deren Anerkennung sind, drängt

sich der Eindruck auf, dass parallel dazu heute ergänzende Mechanismen gefunden werden müssen, um in der Bevölkerung Unterstützung und Akzeptanz für politische Entscheidungen zu erreichen. Vor diesem Hintergrund intensivierte sich auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren sichtbar die Nutzung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Bürgerentscheiden. In den 1990er Jahren wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bundesweit in den Kommunalverfassungen der Bundesländer aufgenommen. Die Verfahren wurden ergänzt durch die Direktwahl der Bürgermeister, teilweise auch deren Abwahl sowie die Direktwahl der Landräte (vgl. *Schiller/Mittendorf* 2002; *Walter-Rogg/Kunz/Gabriel* 2005; *Kost* 2008; *Vetter* 2009). Den Befürwortern von mehr „direkter Demokratie“ sind diese Änderungen noch nicht genug.⁴ Sie fordern beispielsweise eine weitere Senkung der Quoren bei Bürger- und Volksentscheiden. Diese würden dann noch häufiger genutzt und griffen der Entwicklung eines „Wutbürgertums“ vor bzw. könnten der Politikmüdigkeit der Bürger entgegenwirken. Zusammenhänge zwischen mehr Bürger- und Volksentscheiden einerseits und dem Abbau der Beteiligungsmüdigkeit sowie dem Misstrauen vieler Bürger in die Politik sind bislang allerdings noch kaum nachgewiesen. Auch liegt ein solcher Zusammenhang nicht zwangsläufig auf der Hand. Denn grundsätzlich sind Bürger- und Volksentscheide mit der Zuspitzung zweier gegensätzlicher Positionen und einem damit nahezu zwangsläufig einhergehenden Konflikt verbunden. Zweitens ist nicht zu erwarten, dass „mehr“ Bürger- und Volksentscheide grundsätzlich zu einer stärkeren politischen Mobilisierung der breiten Bevölkerung beitragen. Vielmehr dürften sich bereits jetzt artikulationsstarke Bevölkerungsgruppen der neuen Verfahren bedienen, so dass die Durchsetzungsfähigkeit spezifischer Interessen das Resultat ist.⁵ Ein schlichtes „mehr“ an „direkter Demokratie“ stellt folglich auch keine umfassende Lösung der oben genannten Problematik dar. Mehr direkte Demokratie ist vor allem auf die genannte Inputproblematik fokussiert. Sie verbreitert zwar die lokale Beteiligungslandschaft und ist im Verfahren transparent. Aber sie unterstützt vor allem starke gesellschaftliche Interessen bei der Durchsetzung ihrer Präferenzen, eignet sich jedoch nicht zur Inklusion beteiligungsferner Gruppen. Darüber hinaus basiert sie auf der Zuspitzung von Konflikten, während der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen im Zusammenhang mit direkter Demokratie keine Rolle spielt.

Anders sieht es bei den kooperativen, dialogisch geprägten Beteiligungsformaten aus, die in der lokalen politischen Praxis bereits häufig genutzt werden (vgl. hierzu z.B. *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006; *Kersting* 2008; *Smith* 2009; *Fournier u.a.* 2011). Die Palette dieser Beteiligungsformen ist breit, ebenso wie die Bandbreite ihrer Zielsetzungen, die von einem Informationsaustausch über die Sammlung und Generierung von Ideen bis hin zur Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen gehört. Gleichzeitig soll durch sie nicht nur die Beteiligungslandschaft erweitert werden. Vielmehr geht es auch um die Verbesserung der kommunalen Entscheidungen bzw. Outputs durch die Einbeziehung von bürgerschaftlichem Wissen in die Ausarbeitung der Verwaltungsvorlagen. Zu den kooperativen Beteiligungsformen gehören unter anderem Zukunftswerkstätten, Stadtteildforen, runde Tische, Planungszellen oder Bürgerhaushalte. Die Verfahren sind darauf ausgerichtet, die Beteiligungslandschaft qualitativ und quantitativ zu erweitern, das Vertrauen der Akteure ineinander zu stärken und gleichzeitig zu einer effizienteren und effektiveren Leistungsbereitstellung beizutragen. Adressaten der Beteiligungsformate sind einzelne Bürger, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Verwaltungsfachleute und Vertreter/innen der Gemeinderäte. Den Verfahren ist gemeinsam, dass sie gesetzlich nicht vorgeschrieben sondern freiwillig sind. Sie führen im Idealfall zu einem dialogisch erarbeiteten

ten Konsens unter allen Beteiligten. Allerdings werden die Verfahren meist nur sporadisch eingesetzt. Die Initiierung erfolgt in der Regel durch die Verwaltung. Die Bürgerschaft kann die Beteiligung meist nicht von sich aus einfordern. Es gibt folglich keine Verlässlichkeit darüber, wann Beteiligung stattfindet, wer über die Verfahren entscheidet und wer dabei welche Zuständigkeiten hat. Die Verbindlichkeit der Ergebnisse ist in der Regel nicht gewährleistet, da die Verfahren häufig von den repräsentativen Entscheidungsprozessen „entkoppelt“ sind. Ihre Finanzierung ist häufig offen und ein regelmäßiger Einsatz damit Seltenheit. Auch wenn der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen eine Zielsetzung der kooperativen Beteiligungsformen ist, können Ängste und gegenseitiges Misstrauen zwischen Bürgern, politischen Akteuren und der Verwaltung, durch diese häufig einmaligen Aktivitäten nicht abgebaut werden. So sind selbst bei Vorzeigekommunen wie den Mitgliedern des Civitas Netzwerks⁶ bislang nur in Ansätzen eine dauerhafte und systematische Form von kooperativer Bürgermitwirkung erkennbar.

Ähnlich wie bei den Verfahren kooperativer Demokratie ist die Diskussion über Governance facettenreicher als die Diskussion zur direkten Demokratie. Sie fokussiert sich nicht nur auf eine Antwort bezüglich des genannten Inputproblems. Vielmehr wird ebenso die Outputproblematik einer adäquateren Leistungserbringung adressiert (vgl. hierzu u.a. *Pierre/Peters* 2000; *Grote/Gbikpi* 2002a; *John* 2001; *Benz* 2004; *Schuppert* 2006; *Heinelt/Sweeting/Getimis* 2006, *Heinelt* 2010). Das Governance-Paradigma lenkt den Blick zunächst auf ein breites Feld von Akteuren und Netzwerken, die an politischen Entscheidungen beteiligt sind und weit über die in den Gemeindeordnungen genannten Institutionen lokaler politischer Entscheidungsfindung hinausreichen. Das schon immer zahlreiche, auch nicht-politische Akteure an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt waren, ist dabei keine neue Erkenntnis (vgl. u.a. *Dahl* 1959). Neu ist jedoch die intensive Auseinandersetzung mit den Formen und Folgen einer solch expliziten Inklusion von öffentlichen und privaten Akteuren aus Wirtschaft, Medien, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse. Die empirische Variante der Governance-Diskussion fragt nach den Verbindungen zwischen diesen Akteuren und der Politik, der Machtverteilung zwischen ihnen, der Koordination ihres Zusammenwirkens, den durch sie entstehenden Problemdefinitionen und vor allem – den damit verbundenen Problemlösungen. Speziell in den Überlegungen zu „Participatory Governance“ wird die Verbindung zu den oben genannten Problemen und zum Thema „Bürgerbeteiligung“ deutlich: „... it is in the spectrum of thoughts and propositions made in the wake of the search for democratic legitimacy, accountability, and policy sustainability in a multi-level governance system that participatory governance tends to emerge as a challenging answer“ (*Grote/Gbikpi* 2002b, S. 23; ähnlich *Heinelt u.a.* 2002). Participatory Governance wird von *Schmitter* (2002, S. 56) definiert als „... ‘horizontal interaction’, i.e. the regular and guaranteed presence when making binding decisions of representatives of those collectivities that will be affected by the policy adopted. Most of these are to be found in what has been termed ‘civil society’, although that should not be interpreted as excluding the participation of local government authorities or of other ‘officialities’.“ In der „Participatory Governance“ Diskussion wird wiederholt auf die Vorteile verwiesen, zu denen es durch die Verbindung unterschiedlicher Akteursnetzwerke im Vorfeld politischer Entscheidungen kommt. Hier wird die Nähe zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung deutlich: Erfahrungsbasiertes Wissen wird in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Dies soll angesichts der Komplexität der zu lösenden Fragen zu effektiveren und effizienteren Problemlösungen führen. Ebenso wird davon ausgegangen, dass die breite und frühzeitige

Einbeziehung von (lokalen) Interessen in die Vorbereitung politischer Entscheidungen gegenseitiges Vertrauen und mehr Akzeptanz und damit Legitimität für die jeweiligen Entscheidungen schafft. Fasst man die in der Literatur diskutierten Vorteile zusammen, kristallisieren sich folgende Argumente heraus, die sowohl für kooperative Formen der Bürgerbeteiligung als auch „Participatory Governance“ angeführt werden:

- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance schafft Gesprächssituationen, die zur Bildung von gegenseitigem Vertrauen beitragen.
- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance erhöht die Qualität von Entscheidungsprozessen durch die Aktivierung von zusätzlichem Wissen.
- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance reduziert Unsicherheit durch eine intensivere Rückkopplung gehaltvoller Informationen an Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung.
- Bürgerbeteiligung/Participatory Governance erhöht die Akzeptanz gemeinsamer Entscheidungen und stärkt das Vertrauen in die Entscheidungsprozesse.

Um diese positiven Wirkungen entfalten zu können, werden in der Diskussion um Participatory Governance allerdings Voraussetzungen formuliert, die bislang in der Bürgerbeteiligungsliteratur fehlen: Zur Ausformung von Participatory Governance Arrangements (PGAs) gehört nach *Schmitter* (2002, S. 53; kursiv i.O.) vor allem eine gewisse Regelmäßigkeit im Sinne von Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit: „... essential is the notion of *regularity*. The participating organizations interact not just once to solve a single common problem, but repeatedly and predictably over a period of time so that they learn more about each other's preferences, exchange favors, experience successive compromises, attempt to persuade each other, widen the range of their mutual concerns and develop a commitment to the process of governance itself. Here the “codewords” tend to be *trust* and *mutual accommodation* ...”. Nur auf der Basis von Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit in der Zusammenarbeit ist in PGAs offenbar der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen möglich. Vertrauen wiederum ist vor dem Hintergrund der oben genannten Problematik zentral für eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Politik. Darüber hinaus ist Vertrauen in der politischen Kulturforschung eine der zentralen Komponenten gesamtgesellschaftlichen Regierens. Vertrauen bestimmt das grundsätzliche Verhältnis zwischen den Regierenden und den Regierten. Es steht für die Überzeugung der Bürger, dass ein politisches System bzw. seine Akteure auch ohne permanente Kontrolle im Sinne der Regierten handeln und im weitesten Sinne sinnvolle Entscheidungen produzieren (vgl. u.a. *Gamson* 1968, S. 54). Es wird in der politischen Soziologie für notwendig angesehen, um auch in Krisenzeiten effektiv regieren zu können bzw. Legitimität sicherzustellen, auch wenn Entscheidungen nicht direkt mit den Interessen der Regierten übereinstimmen (vgl. *Easton* 1975; *Fuchs* 1989; *Chanley/Rudolph/Rahn* 2000; *Gabriel/Zmerli* 2006). Für die Entwicklung von gegenseitigem Vertrauen durch PGAs ist laut *Schmitter* folglich eine gewisse Regelmäßigkeit und Regelhaftigkeit im Hinblick auf die kooperative Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen notwendig. Dies bedarf der Einrichtung dauerhafter institutioneller Arrangements hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft und den Entscheidungsträgern, oder wie *Grote/Gbikpi* (2002b, S. 25) es formulieren: „... participatory governance also and still requires some kind of democratic institutional settings“.

Gleichzeitig muss eine entsprechende Verstetigung aber auch im Auge behalten, dass „partizipatives Regieren“ Nachteile hat. Hierzu gehören erstens die ungleiche Beteiligung

verschiedener Bevölkerungsgruppen, zweitens die Intransparenz der Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse, die drittens verbunden ist mit einer kaum mehr möglichen Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung (vgl. u.a. *Panadopoulos* 2003; *Haus/Heinelt* 2006, S. 17). Damit liegt die Frage auf der Hand, wie „Participatory Governance“ auf lokaler Ebene gestaltet werden sollte, um die Stärken des Konzepts vor dem Hintergrund der eingangs formulierten Problemanalyse zu nutzen, gleichzeitig aber die genannten Nachteile zu vermeiden. Um die Diskussion der bislang zahlreichen theoretischen Ausführungen zu „Participatory Governance“ um eine Praxiskomponente zu erweitern, formulieren wir im Folgenden sechs zentralen Gestaltungsmerkmale zur Institutionalisierung einer auf Dauer angelegten, systematischen Bürgerbeteiligung, die als Konkretisierung von „Local Participatory Governance“ verstanden werden kann und das Ziel hat, das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik sowohl im Hinblick auf die Input- als auch auf die Outputproblematik zu stärken.

3. Sechs Gestaltungselemente zur Institutionalisierung einer auf Dauer angelegten, systematischen Bürgerbeteiligung

Damit Bürgerbeteiligung oder „Participatory Governance“ auf lokaler Ebene dauerhaft und systematisch umgesetzt werden kann, müssen Regeln für eine entsprechende, auf Mitgestaltung (Kooperation) ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Interessengruppen, Politik und Verwaltung an lokalen Planungs- und Entscheidungsprozessen institutionalisiert werden. Diese Regeln müssen von allen Beteiligten anerkannt werden. Sie müssen die jeweiligen Prozessabläufe strukturieren, die jeweiligen Kompetenzen klären und die Verbindlichkeiten bezüglich der Beteiligungsergebnisse offenlegen. Ein aus unserer Sicht notwendiges Element ist, dass die abschließende Entscheidungskompetenz aus Gründen der Repräsentativität, der Transparenz und der Verantwortung für die gesamte Kommune bei der gewählten Repräsentativkörperschaft verbleibt (hierzu ausführlicher Punkt 3.6). Aber es gehört noch mehr dazu:

- Verlässlichkeit bezüglich der Durchführung und des Ablaufs von Bürgerbeteiligung
- Verzahnung der relevanten Akteure im Beteiligungskonzept
- Frühzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit
- Kooperative Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsprojekten (Beteiligungsgegenstand? Wer wird beteiligt? Wie wird beteiligt? ...)
- Mehrphasige und integrierte Projekt- und Beteiligungsplanung
- Verbindlichkeit der Ergebnisse von Bürgerbeteiligung

3.1 Verlässlichkeit bezüglich der Durchführung und des Ablaufs von Bürgerbeteiligung

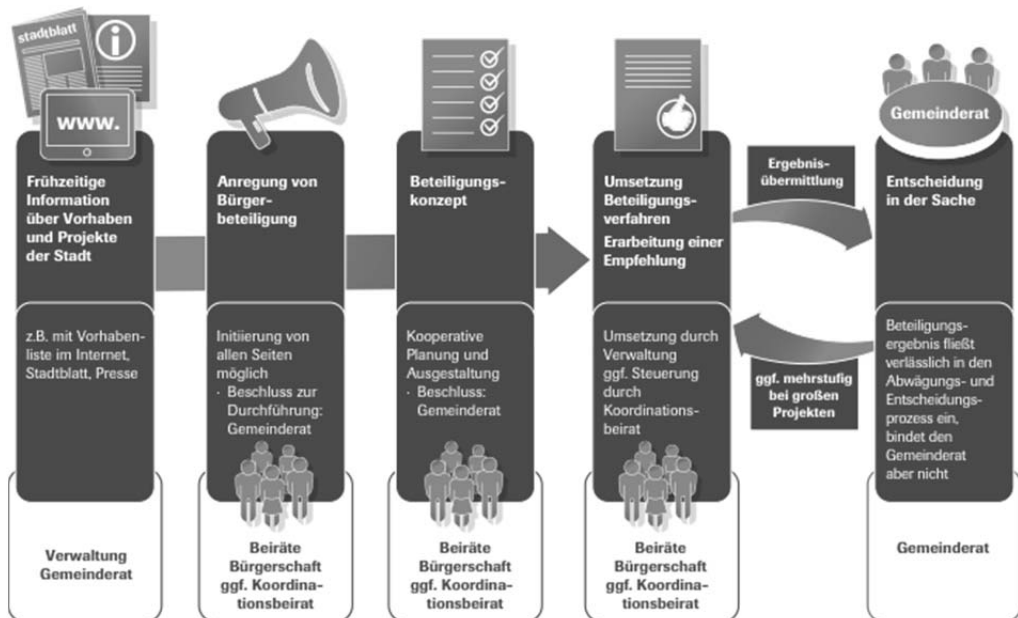
Vertrauen entwickelt sich durch die Regelmäßigkeit von Prozessen sowie deren Berechenbarkeit. Deshalb muss ein Bürgerbeteiligungskonzept, das den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zum Ziel hat, ein „natürlicher“ bzw. fester Bestandteil lokaler Planungs- und Entscheidungsprozesse werden. Dies bedarf der Institutionalisierung von Regeln für Bürgerbeteiligung. Sie müssen gewährleisten, dass Bürgerbeteiligung verlässlich stattfindet.

det und dabei Regeln eingehalten werden, auf die sich die Beteiligten und Nicht-Beteiligten verlassen können. Verbindlichkeit im ersten Sinne wird gewährleistet, dadurch dass Bürgerbeteiligung möglichst niederschwellig von verschiedenen Seiten aus angeregt werden kann, z.B. direkt von Seiten der Verwaltung, der Gemeinderäte, Bezirksbeiräte, Bürgergruppen, Interessenvereinigungen oder von Vereinen. Verbindlichkeit im Hinblick auf die Geltung bestimmter Abläufe kann durch die Ausformulierung von Verfahrensregeln sichergestellt werden. Diese müssen in der Öffentlichkeit bekannt sein und ihre Einhaltung muss nachverfolgt werden können. Sie sollten einen möglichst umfassenden Geltungsbereich haben, unabhängig davon, ob einzelne Projekte zum Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats oder des Oberbürgermeisters gehören – soweit es sich nicht um weisungsgebundene Aufgaben handelt. Unterstützt werden kann die Verbindlichkeit bezüglich des Stattfindens von Bürgerbeteiligung durch die Verabschiedung einer Beteiligungssatzung bzw. einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift, die die Unterstützung des Beteiligungsvorhabens durch den Gemeinderat einfordert und die Verwaltung bindet.

3.2 Verzahnung der relevanten Akteure im Beteiligungsprozess

Ein auf Dauer angelegtes, systematisches Bürgerbeteiligungskonzept muss von allen relevanten Akteuren unterstützt werden, um eingeführt und umgesetzt werden zu können. Zu den relevanten Akteuren gehören die Bürgerschaft, die gewählten Repräsentanten, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, gegebenenfalls auch Vertreter der Wirtschaft oder Wissenschaft. Um diese breite Unterstützung zu gewährleisten, sollte nach unseren Erfahrungen bereits die Entwicklung der Beteiligungsregeln in Form eines kooperativen Dialogs zwischen den relevanten Akteuren erfolgen. Die Gruppen müssen ihre Sichtweisen und Bedarfe bereits in den Entwicklungsprozess der Regeln einbringen, um eine Basis für gegenseitiges Vertrauen zu schaffen. Darüber hinaus muss der Gemeinderat soweit möglich in die einzelnen Beteiligungsschritte eines umfassenden Beteiligungsprozesses involviert werden. Er muss gegebenenfalls auch im Rahmen seiner Zuständigkeiten als „Ermöglicher“ von Bürgerbeteiligung auftreten. Das heißt, er soll an den Entscheidungen über das „Findet Beteiligung statt?“, „Wer wird beteiligt?“, „Wie wird beteiligt?“ und „Wann wird beteiligt?“ einbezogen und in die Verantwortung genommen werden, um die Chancen der Verstetigung von Bürgerbeteiligung zu erhöhen. In der Stadt Heidelberg ist diese Verzahnung zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik so institutionalisiert, dass der Gemeinderat in allen Phasen integriert ist – von der Information der Bürgerschaft über die Anregung von Beteiligungsprozessen, die Entscheidung über die Art und Weise der Prozesse als auch die Entscheidung über die Ergebnisse – auch wenn die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgerschaft im Beteiligungsprozess selbst der dominanteren Aktionsrahmen ist (vgl. Abb. 1).

Abb. 1.: Bürgerbeteiligungsprozesse und die Verzahnung der relevanten Akteure



Quelle: Stadt Heidelberg in Zusammenarbeit mit den Autoren dieses Beitrags.

3.3 Frühzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit

Bürger und Bürgerinnen fordern Beteiligung häufig erst dann von sich aus ein, wenn Projekte konkret werden bzw. wenn sie zur Umsetzung kommen. Dann bestehen aber kaum mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Deshalb steht an erster Stelle die frühzeitige Information der Bürgerschaft. Bürgerbeteiligung in Form von Information der Bürgerschaft und der Einholung von Interessen muss bereits in frühen Planungsphasen eines Projektes stattfinden, in denen die Einflussmöglichkeiten auf die Projektgestaltung noch groß sind. Nur dann ist genug Zeit, damit sich in der Öffentlichkeit Interessen entwickeln und artikulieren können, um diese dann „rechtzeitig“ in die entsprechenden Planungsprozesse zu integrieren. Dann ist auch die Frage des „ob“ noch diskutierbar. Die frühzeitige Information der Bevölkerung kann unterschiedlich erfolgen. In der Stadt Heidelberg wurde dazu das Instrument der „Vorhabenliste“ entwickelt. Sie wird vor der Beschäftigung des Gemeinderats mit einem Thema von der Verwaltung erstellt, vom Gemeinderat in einem beschleunigten Verfahren verabschiedet, breit veröffentlicht und fortlaufend aktualisiert. Die Vorhabenliste führt alle beabsichtigte Vorhaben auf, bei denen für gesamtstädtische oder stadtteilbezogene Vorhaben das Interesse einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern zu erwarten ist. Verantwortlich für die Projektbeiträge sind die Fachämter. Die Beiträge umfassen eine Kurzbeschreibung der Projekte einschließlich ihrer räumlichen Erstreckung, der voraussichtlichen Bearbeitungsdauer, der verfolgten Zielsetzung, der erwarteten Kosten (soweit bekannt) sowie Informationen über die voraussichtlich betroffenen Teile der Bürgerschaft. Außerdem wird festgehalten, ob Bürgerbeteiligung bereits

von der Verwaltung vorgesehen ist, wie sie stattfinden wird und wie der aktuelle Bearbeitungsstand des Projekts in den städtischen Gremien ist.

3.4 Kooperative Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen

Problemstellungen und darauf bezogene Projekte variieren von Fall zu Fall. Deshalb muss die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung in Abhängigkeit von der jeweiligen Problemstellung immer wieder neu entschieden werden. Regeln für eine systematische Bürgerbeteiligung müssen folglich Spielräume eröffnen für situationsangemessene Entscheidungen über die folgenden Fragen:

- Worüber wird diskutiert mit welchem Entscheidungsspielraum? Was ist der Beteiligungsgegenstand? Mit der Vorabklärung des Beteiligungsgegenstandes werden die gemeinsamen Erwartungen an den Beteiligungsprozess festgelegt und mögliche spätere Enttäuschungen vermieden.
- Wer sind die zu Beteiligenden? Welche Personen oder Gruppen beteiligt werden sollen, ist eine der schwierigsten Fragen im Zusammenhang mit der Verstetigung von Bürgerbeteiligung im Sinne von Participatory Governance. Grundsätzlich sollten möglichst alle „relevanten“ Akteure – wenn auch über entsprechende Vertreter – beteiligt sein, die ein entsprechendes Interesse an dem Projekt haben. Nach *Schmitter* (2002, S. 53) konzentrieren sich Participatory Governance Arrangements in der Regel auf organisierte Akteure: „... actors involved in governance are usually not individual persons, as such, but spokespersons for non-profit, semi-public and, at least, semi-voluntary organizations. It is the embeddedness of these organizations into something approximating a civil society that is crucial for the successful legitimization of governance arrangements“. Diese Festlegung greift unseres Erachtens für lokale Beteiligungsarrangements zu kurz. Über bereits organisierte Interessen hinaus müssen sich auch einzelne Bürgerinnen und Bürger artikulieren können, was durch den Einsatz kooperativer Beteiligungsverfahren (Bürgerräten, Zukunftsforen...) möglich ist. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass Beteiligungsprozesse von „üblichen Verdächtigen“ dominiert werden. Hierbei können nicht-selbstselektive Auswahlmethoden helfen. Sie basieren beispielsweise auf der Zugrundelegung bestimmter Eigenschaften der zu beteiligenden Personen (Betroffenheit, Kenntnisse, Kompetenzen oder Funktionen), einem Bewerbungsverfahren und der anschließenden Auswahl „per Los“ oder der Zufallsauswahl. Wichtig ist in jedem Fall, dass auch diejenigen Bevölkerungsgruppen, die sich grundsätzlich selten beteiligen, bei der Auswahl der zu Beteiligenden berücksichtigt werden.
- Welches oder welche Verfahren wird/werden eingesetzt? Ebenfalls vorab muss geklärt werden, welche Beteiligungsverfahren und welche Entscheidungsregeln im Rahmen des Beteiligungsprozesses gelten. Entscheidungskriterium für die Methodenwahl sollte die Übereinstimmung zwischen den Leistungsanforderungen in der jeweiligen Situation einerseits sowie den Leistungsprofilen der einzelnen Methoden andererseits sein. So eignen sich für die frühzeitige Ermittlung von Bevölkerungsinteressen zur Information der Verwaltung und des Gemeinderats repräsentative Umfragen, ggf. auch aufsuchende Verfahren zur Einbeziehung beteiligungsferner Bevölke-

rungsteile. Um gemeinsam kreative Ideen zu entwickeln eignen sich wiederum andere Verfahren wie Kreativworkshops, Open-Space Konferenzen, Planungszellen, Zukunftswerkstätten oder ähnliches. Und bei der Lösung von Konflikten können Mediationen oder Schlichtungen als mögliche Verfahren zum Ziel führen. Wichtig wird anhand dieser Übersicht, dass es nicht grundsätzlich ein bestes Verfahren gibt. Vielmehr ist bei der Entscheidung Methodenkompetenz ebenso wichtig wie die Reflexion des Zeitfaktors sowie des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

- Wie soll der Beteiligungsprozess evaluiert werden? Auch im Hinblick auf die Evaluation müssen wesentliche Fragen frühzeitig geklärt werden: Wer soll die Evaluation übernehmen (intern oder extern)? Wann soll evaluiert werden (prozessbegleitend oder ex-post)? Wer sind die Adressaten der Evaluation (Beteiligte oder Entscheider)? Welche Aspekte sollen durch die Evaluation erfasst werden (z.B. der Mehrwert durch das Bürgerbeteiligungsverfahren, das Verhältnis zwischen dem Mehrwert und den eingesetzten Ressourcen, die Fairness, Offenheit und Transparenz des Verfahrens, die Nutzung von Kompetenzen, die Einbringung von Wissen und neuen Aspekten)?
- Schließlich muss vorab auch ein Zeit- und Kostenplan erstellt werden, um den jeweiligen Entscheidungsträgern (i.d.R. der Gemeinderat) eine Grundlage für ihre Zustimmung zum Beteiligungsverfahren zu geben.

Die Klärung dieser Fragen muss frühzeitig und transparent erfolgen, damit Konfliktpotenziale möglichst nicht entstehen oder reduziert werden. Die Entscheidungen können durch ausgewählte Vertreter der Bürgerschaft getroffen werden, durch Mitarbeiter der Fachverwaltungen oder die jeweiligen Beteiligungsbeauftragten der Verwaltung, durch „unabhängige Dritte“ oder Methodenfachleute, gegebenenfalls auch unter Einbeziehung von Investoren. Bei größeren Projekten bietet sich an, ein „kleines, arbeitsfähiges Vorbereitungsgremiums für Bürgerbeteiligung“ zu bilden, das nicht mit der eigentlichen Bürgerbeteiligung verwechselt werden darf. Das „Vorbereitungsgremium“ gewährleistet vielmehr durch seine Zusammensetzung Transparenz in häufig bereits zu diesem Zeitpunkt konfliktreichen Situationen. Es gewährleistet, dass der Beteiligungsprozess selbst sinnvoll gestaltet und die Unterstützung für wesentliche Entscheidungen von verschiedenen Seiten sichergestellt ist.

3.5 Mehrphasige und integrierte Projekt- und Beteiligungsplanung

Planungs- und Entscheidungsprozesse sind vor allem bei größeren Projekten mehrstufig. Dasselbe muss für Bürgerbeteiligungsprozesse gelten. Das heißt, Beteiligung sollte ein Projekt über verschiedene Bearbeitungsphasen hinweg „prozesshaft“ begleiten in Form einer engen Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren. Abbildung 2 zeigt modellhaft sechs Phasen eines typischen Verwaltungs-, Beratungs- und Entscheidungsverfahrens, unabhängig von der jeweiligen Aufgabenstellung. Die Abbildung verdeutlicht, welche Aufgaben der Verwaltung zukommen, wie Bürgerbeteiligung in diesem Zusammenhang aussehen und welche Rolle dem Gemeinderat als Entscheidungsinstanz in den jeweiligen Phasen zukommen kann. Es wird auch deutlich, wie ein mehrstufiger Planungs- und Entscheidungsprozess mit Bürgerbeteiligung prozesshaft verknüpft (integriert) werden sollte.

In der Entdeckungsphase (1) wird versucht, Projekte mit Bürgerbeteiligung auf die Agenda der Kommunen zu setzen, sei es die politische oder die administrative Agenda. Die Entdeckung eines Projektes kann durch die Verwaltung erfolgen, was häufig der Fall ist. Sie kann sich aber auch aus einer aktiven Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft ergeben. Oder aber kann es die Bürgerschaft sein, die einen Beteiligungswunsch an die Politik oder die Verwaltung heranträgt.

In engem Zusammenhang mit dieser Phase steht die Vorbereitungsphase (2), in der die rechtlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eines möglichen Projektes vorgeklärt bzw. Informationen hierzu zusammengetragen werden. Noch wurde von der jeweils verantwortlichen Stelle nicht über die tatsächliche Durchführung des Projektes entschieden. Dennoch sollten bereits in dieser Phase die unter 3.4 genannten Fragen zum möglicherweise folgenden Bürgerbeteiligungsprozess geklärt werden. Darüber hinaus ist bereits zu diesem Zeitpunkt die Einbeziehung der Bürgerschaft in Form der Information wichtig über das anstehende Projekt, bestehende Ideen sowie die gesellschaftlichen, juristischen und ökonomischen Rahmenbedingungen (vgl. Punkt 3.3 von oben). Der Beschluss über einen darüber hinausgehenden Beteiligungsplan sollte dann jedoch von den jeweils Verantwortlichen, d.h. dem Gemeinderat oder dem (Ober-)Bürgermeister, getroffen werden. Wird an dieser Stelle im Projekt erkennbar, dass die Frage des „ob“ oder „ob nicht“ im Zusammenhang mit der Durchführung eines Projektes in Teilen der Bevölkerung bedeutsam werden könnte, sollten bereits hier Überlegungen über einen proaktiven Bürgerentscheid, der von Seiten der politischen Entscheidungsträger angeregt wird, angestellt werden.

Auf Basis dieser ersten Projektentscheidung beginnt dann die Phase der Alternativenentwicklung und -diskussion (3). Dabei geht es um die Herausarbeitung von Interessen, Bedarfen, Zielvorstellungen, Bewertungskriterien und Alternativen. Wurden in Phase 2 bereits Teile der Bevölkerung zum Projekt kontaktiert und Interessen eingeholt, sollten diese Informationen nun in den Planungsprozess einfließen. In der Regel steht am Schluss dieser Phase die Herausarbeitung einer Vorzugsvariante. Die Frage nach der geeigneten Beteiligungsmethode hängt auch hier wieder von der Aufgabenstellung (Beteiligungsgegenstand) ab. Sie sollte – ebenso wie die Frage nach den zu Beteiligten – bereits zu Projektbeginn (gegebenenfalls von der Vorbereitungsgruppe) geklärt worden sein. Wichtig ist, dass den Entscheidungsträgern am Ende von Phase 3 ein repräsentatives bzw. differenziertes Bild über die Meinung in der Bürgerschaft vorliegt, mit dessen Hilfe sie über die Vorzugsvariante entscheiden können. Ob an dieser Stelle ein vom Gemeinderat initiiertes Bürgerentscheid erfolgen sollte, ist wiederum eine offene Frage, die von Fall zu Fall individuell beantwortet werden muss, vor allem, wenn es um wegweisende gesamtstädtische Entscheidungen geht.

In Phase 4 geht es um die Konkretisierung und Detailplanung der Vorzugsvariante. Sie wird abschließend in Form einer Verwaltungsvorlage dem Gemeinderat zur Entscheidung über die endgültige Umsetzung vorgelegt. In dieser Phase sind die Interessen der beteiligten Akteure bereits bekannt und die wesentlichen Projektentscheidungen festgelegt. Hier kann Bürgerbeteiligung vor allem in Form der Einholung eines breiten Meinungsbildes in der Bevölkerung erfolgen, das im Zuge der abschließenden Beratung im Gemeinderat als Entscheidungsgrundlage dient und auf Basis dessen der Gemeinderat in Form einer nachvollziehbaren „Rechenschaftslegung“ der Öffentlichkeit seine Entscheidung begründet.

In der Umsetzungsphase (5) kann Bürgerbeteiligung ebenfalls stattfinden in Form einer direkten Beteiligung von betroffenen, interessierten oder engagierten Bürgerinnen und

Bürgern an der Erstellung des jeweiligen „Produktes“. Abgeschlossen wird das Projekt schließlich mit einer Evaluationsphase (6), für die die entsprechenden Kriterien bereits möglichst zu Beginn der Projekt- und Beteiligungsplanung festgelegt worden sind und deren Ergebnisse in eine Gesamtevaluation der Beteiligungsregeln regelmäßig einfließen sollten.

Abbildung 2: Phasenmodell für eine integrierte Projekt- und Beteiligungsplanung

| Phase | Aufgaben der Verwaltung | Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung | Rolle des Gemeinderat |
|--|---|--|--|
| 1. Entdeckungsphase | Anregung zur Durchführung eines kommunalen Projektes | Anregung zur Durchführung eines kommunalen Projektes | Anregung zur Durchführung eines kommunalen Projektes |
| 2. Vorbereitungsphase | Vorklärung und Zusammenstellung der rechtlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Ausgangs- und Zielparameter für die Entscheidung über die Durchführung eines Projektes | Bürgerbeteiligung zur Information über ein Projekt oder zur Sammlung von Ideen; ggfs. Beteiligung an der Vorbereitung des weiteren Beteiligungsprozesses | Abschließende Entscheidung über das Stattfinden von Bürgerbeteiligung zum jeweiligen Projekt |
| 3. Phase der Alternativenentwicklung und -diskussion | Herausarbeitung von Interessen, Bedarfen, Zielvorstellungen, Bewertungskriterien und Alternativen; Entwicklung und Konkretisierung von Alternativen; Herausarbeiten einer Vorzugsvariante | Beteiligung an der Alternativenentwicklung und –bewertung, möglichst in einer breiteren Öffentlichkeit | Entscheidung über die Alternativen unter Berücksichtigung des Beteiligungsergebnisses |
| 4. Detailplanung und Beauftragung zur Umsetzung | Konkretisierung der Vorzugsvariante; Erarbeitung einer Detailplanung; Erstellung einer Verwaltungsvorlage zur Entscheidung im Gemeinderat | Rückkoppelung mit der Bürgerschaft(möglichst breites Meinungsbild) als Entscheidungsgrundlage für den Rat | Beratung der Verwaltungsvorlage; Entscheidung über die Umsetzung unter Zugrundelegung der Beteiligungsergebnisse und Begründung der Entscheidung |
| 5. Umsetzung | Umsetzung | Zu entscheiden in Abhängigkeit von der jeweiligen Aufgabenstellung; konkretes „Tätigwerden“ | -- |
| 6. Evaluation | Prozessevaluierung | Teilnahme am Evaluierungsprozess z.B. durch Befragung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger | Einfließen der Informationen bei weiteren Entscheidungsprozessen und der Überarbeitung der Beteiligungsrichtlinien |

3.6 Verbindlichkeit der Ergebnisse von Bürgerbeteiligung

Verbindlichkeit muss schließlich auch für die Ergebnisse von Bürgerbeteiligung sichergestellt sein. Dieser Punkt ist wichtig, gerade wenn unseres Erachtens nach wesentliche Entscheidungen über ein Projekt sowie über die Durchführung von Bürgerbeteiligung weiterhin von den gewählten Vertretern in den Räten getroffen werden sollten. Beteiligungsergebnisse müssen unseres Erachtens nicht zwangsläufig bindend für die Entscheidungsträger sein. Für diese Position sprechen mehrere Gründe: Bürgerbeteiligung ist kein „Konsensbeschaffer“. Interessenkonflikte sind in der pluralistischen Demokratie „Normalität“. Daher ist die Erwartung unangemessen, durch Bürgerbeteiligung könnten Konflikte „wegdiskutiert“ werden. Das Mehrheitsprinzip muss folglich weiterhin die zentrale und an letzter Stelle notwendige demokratische Entscheidungsregel bleiben – verbunden al-

lerdings mit dem Ziel von Bürgerbeteiligung, die Breite der unterstützenden Mehrheit zu vergrößern. Diese Mehrheitsmeinung kann sehr gut innerhalb der jeweiligen Vertretungskörperschaften zutage gefördert werden, ohne dass jedes Mal die Bürgerinnen und Bürger an die Urne gerufen werden müssen. Darüber hinaus sprechen für das „freie Mandat“ der Entscheidungsträger aus demokratietheoretischer Perspektive verschiedene Gründe: Die Repräsentanten stellen in ihrer Gesamtheit ein vergleichsweise ausgewogenes Abbild der Bevölkerungsinteressen dar. Deshalb kann durch sie eine repräsentative Mehrheitsentscheidung für die lokale Gemeinschaft insgesamt erwartet werden. Außerdem sollten sich Repräsentanten eine eigene Meinung bilden, um Interessen gegeneinander abwägen zu können. Sie müssen vor dem Hintergrund einer Vielzahl von Interessen die aus ihrer Sicht „beste“ Entscheidung treffen können. Anschließend tragen sie die Verantwortung für ihre Entscheidung und können gegebenenfalls von der Bürgerschaft abgewählt werden. Auf diese Weise wird Transparenz sichergestellt und die politische Verantwortlichkeit für bestimmte Entscheidungen wird offenkundig. Gleichzeitig wird den oben beschriebenen Nachteilen partizipatorischen Regierens vorgebeugt. Die Bindung der Mandatsträger an das Ergebnis eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ist demokratietheoretisch folglich nicht zwingend sinnvoll. Selbstverständlich aber müssen die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen von den politischen Entscheidungsträgern ernst genommen werden, damit Bürgerbeteiligung nicht von vornherein zur Farce wird. Die gewählten Vertreter müssen transparent und nachvollziehbar „Rechenschaft“ geben über ihre Entscheidung, vor allem, wenn die Entscheidungen von den Beteiligungsergebnissen abweichen.

4. Notwendige Rahmenbedingungen für die Implementation und die erfolgreiche Umsetzung eines dauerhaften und systematischen Beteiligungskonzeptes

Die oben genannten Gestaltungselemente beziehen sich auf Regeln, die eine Verstärkung, Wirksamkeit und Transparenz von Bürgerbeteiligung bzw. Participatory Governance gewährleisten sollen. Damit allein ist es aber nicht getan. Regelwerke müssen umgesetzt werden und benötigen dafür weitere Unterstützung, die über die alleinige Erstellung von Regeln weit hinaus reicht. Um die Umsetzung der Regeln zu gewährleisten, sind auf Grund unserer Erfahrungen weitere Aspekte notwendig.

4.1 Wahrnehmung von Bürgerbeteiligung als eigenen Vorteil

Mehr Bürgerbeteiligung impliziert zwangsläufig eine Verschiebung von Entscheidungskompetenzen, d.h. eine Verschiebung von Machtverhältnissen, um im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch zu bleiben. Machtverschiebungen implizieren wiederum Widerstände. Diese müssen bewusst überwunden werden, wenn „mehr“ Bürgerbeteiligung in Form einer auf Dauer angelegten und systematisierten Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung realisiert werden soll. Dies gelingt nur, wenn alle Beteiligten vom Nutzen eines solchen Vorhabens überzeugt sind. Das heißt, der Nutzen einer intensivierten Bürgerbeteiligung für das eigene Handeln muss stärker wahrgenommen werden als die damit möglicherweise verbundenen Kosten. Hierzu gehört erstens – und

dies ist eine notwendige Bedingung für die Implementation von „mehr“ Bürgerbeteiligung – dass die Verwaltungsspitzen hinter den Veränderungen stehen. Die Bürger- bzw. Oberbürgermeister gehören zu den entscheidenden „Wegbereitern“ von mehr Bürgerbeteiligung. Vor dem Hintergrund einer nahezu fortwährenden Personalreduzierung sind Befürchtungen einer höheren Belastung durch mehr Bürgerbeteiligung innerhalb der Verwaltung realistisch. Deshalb muss die Verwaltungsspitze die Priorität des Themas unmissverständlich und glaubwürdig verdeutlichen. Dazu gehört auch, dass die Verwaltungsspitze die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für mehr Bürgerbeteiligung bereitstellt, um unzumutbare Zusatzbelastungen des Verwaltungspersonals zu vermeiden. Allerdings muss die Verwaltung auch selbst erkennen, dass Bürgerbeteiligung ein Gewinn für sie darstellt in Form von mehr Planungssicherheit und Bürgerzufriedenheit. Drittens muss auch die Politik hinter dem Projekt „Bürgerbeteiligung“ stehen. Sie muss Bürgerbeteiligung verstehen als ein Gewinn an Information vor dem Hintergrund zu treffender Entscheidungen sowie ein mehr an Legitimation und Akzeptanz des eigenen Handelns. Viertens müssen die Bürger erkennen, dass sie ernst genommen werden und ihre Interessen in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen, sofern sie sich aus der Beobachterrolle lokaler Politik heraus begeben.

4.2 Verantwortlichkeit für Bürgerbeteiligung innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen

Wo und wie die Verantwortung für Bürgerbeteiligung innerhalb einer Kommunalverwaltung organisiert wird, ist eine weitere Frage, auf die verschiedene Antworten möglich sind. Die Verantwortung für Bürgerbeteiligung kann zentral organisiert sein und die jeweiligen Fachämter greifen von Fall zu Fall auf die Kompetenz der Bürgerbeteiligungsstelle zu. Oder aber die Verantwortung ebenso wie die Planungskompetenzen für Bürgerbeteiligung sind in den jeweiligen Fachämtern angesiedelt. Letzteres Modell dürfte letztlich leistungsfähiger sein, weil Bürgerbeteiligung dann von jedem Fachamt als eigenes Thema internalisiert und verstanden werden muss. Allerdings sollte unabhängig davon eine sichtbare Ansprechstelle für Bürgerbeteiligung eingerichtet werden, um für die Öffentlichkeit aber auch verwaltungsintern Bürgerbeteiligung „ein Gesicht“ zu geben.

4.3 Einbettung mitgestaltender Bürgerbeteiligung in eine umfassendere Beteiligungskultur

Regeln allein tragen nicht automatisch zu einer Veränderung des Verhaltens bei. Deshalb muss die Verstetigung von Bürgerbeteiligung langfristig und mit einer sich parallel dazu entwickelnden „Beteiligungskultur“ zusammen gedacht werden. Das heißt, Bürgerbeteiligung muss von allen Beteiligten „gelernt“ und internalisiert werden. Dabei ist es – wie bereits erwähnt – wichtig, dass die beteiligten Akteure vom Nutzen der Beteiligung überzeugt sind. Das Lernen über Bürgerbeteiligung kann innerhalb der Verwaltung durch Schulungen der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter erfolgen ebenso wie durch den Aufbau von Beteiligungsseminaren in den Ausbildungswegen von Verwaltungsschulen und -studiengängen. Schwieriger dürfte sich der Lernprozess in der Politik gestalten. Entscheidungsträger müssen davon überzeugt werden, dass Bürgerbeteiligung keine

Machteinbuße sondern einen Legitimitätsgewinn bedeuten kann. Auch die politischen Entscheidungsträger müssen damit eine neue Kultur des Entscheidens im Kontext von Bürgerbeteiligung erlernen. Noch immer ist die Gefahr groß, dass Bürgerbeteiligung von politischen Minderheiten missbraucht wird, um Druck auf die jeweilige Mehrheit auszuüben. Erst mit einer größeren Selbstverständlichkeit von Bürgerbeteiligung in lokalen Planungs- und Entscheidungsprozessen dürfte der Missbrauch von Bürgerbeteiligung als politisches Machtinstrument nachlassen. Ebenso muss die Politik lernen, das eigene Handeln verständlich und öffentlich zu begründen, um auf diese Weise das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger immer wieder neu zu gewinnen.

Zu guter Letzt müssen auch die Bürger an Bürgerbeteiligung und die damit verbundenen Chancen und Aufgaben herangeführt werden. Denn es gehört zur Kultur der Bürgerbeteiligung auch die notwendige Bereitschaft der „Bürger“, sich zu informieren, Zeit und Energie einzusetzen, gegebenenfalls diesbezüglich „Opfer“ zu erbringen, um an wichtigen Planungen und Entscheidungen der Kommune teilzunehmen. *Grote und Gbikpi* (2002, S. 25) behaupten, dass die „Qualität der Zivilgesellschaft“ ein maßgeblicher Faktor ist, um die Beteiligung aller notwendigen Interessen im Rahmen von Participatory Governance zu gewährleisten. Die Stärkung der Zivilgesellschaft wiederum bedarf aus unserer Sicht einer breiten öffentlichen Kommunikationskultur. Sie muss unterstützen, dass Bürgerinnen und Bürger, die nicht unmittelbar in Bürgerbeteiligungsprojekten engagiert sind, in die Diskussionsprozesse einbezogen werden. Dasselbe gilt für junge Menschen und Randgruppen, um die Identifikation der gesamten Bürgerschaft mit ihrer Stadt zu stärken. Eine öffentliche Kommunikationskultur wächst langsam. Sie kann vorangebracht werden über regelmäßige Gesprächsveranstaltungen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Verwaltung und der Bürgerschaft oder über die Etablierung von Medienpartnerschaften. Überhaupt wird sich eine alle maßgeblichen Akteure umfassende Beteiligungskultur ohne eine wirksame mediale Unterstützung kaum entwickeln. Den Medien fällt hierbei eine aktive Rolle zu, deren Ausübung die Übernahme von Mitverantwortung einschließt. In neuen Konzepten wie dem des „public journalism“ oder „civic journalism“ kommt diese Aufgabe zum Ausdruck (vgl. *Merritt* 1997). Die Frage, in wie weit die Medien ihre Freiheitsabsicherung, die ihnen Art. 5 des Grundgesetzes gewährt, tatsächlich so nutzen, dass sie sie mit der Wahrnehmung einer Mitverantwortungsrolle im Kontext von Participatory Governance kombinieren, bleibt an dieser Stelle offen.

4.4 Parallelität von Government und Governance

Zur Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung und Participatory Governance gehört schließlich auch das Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie. Sie bleibt weiterhin das dominierende Entscheidungsmodell unserer Demokratie. Dies ist schon aus Gründen der funktionalen Differenzierung und Arbeitsteilung in einer so hochentwickelten Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Aus diesem Grund sollte im Zusammenhang mit der Diskussion über mehr Bürgerbeteiligung auch reflektiert werden, wie die Vorzüge der repräsentativen Demokratie der breiten Öffentlichkeit immer wieder bewusst gemacht und politische Parteien wieder als längerfristige Beteiligungsplattformen in das Sichtfeld der Bürgerinnen und Bürgern gerückt werden können. Parteien sind in modernen Demokratien notwendig, um die Bevölkerung auf Dauer in das politische System zu integrieren. Gerade auf lokaler Ebene verlieren die etablierten Parteien seit Jahren

an Rückhalt (vgl. u.a. *Holtmann* 2001; *Vetter/Kuhn* 2012). Neue Parteien und parteifreie Listen wachsen. Dies kann für die lokale Politik fruchtbar sein. Im Hinblick auf das gesamte repräsentative System gilt dies jedoch nicht. „Democracy without parties might be unthinkable, but large modern legislatures without political parties is almost inconceivable“ (*Dalton/Wattenberg* 2000b, S. 9). Parteien müssen angesichts ihrer gesamtgesellschaftlichen Integrationsfunktion auch im Rahmen einer verstetigten, von Dauer und Systematik geprägten Bürgerbeteiligung eine feste Rolle finden, um langfristig die Legitimation von Politik in modernen Demokratien zu stützen.

Anmerkungen

- 1 Diese Befunde sind nicht nur für Deutschland typisch, sondern gelten auch in vielen anderen westlichen Demokratien (vgl. u.a. *Diamond/Gunther* 2001 oder *Dalton/Wattenberg* 2000a).
- 2 Vgl. <http://www.bmvs.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2012/249-ramsauer-handbuch-buergerbeteiligung.html>, zugegriffen am 28.12.12.
- 3 Die folgenden Ausführungen basieren auf den Erfahrungen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg, vgl. <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1211760/index.html>, zugegriffen am 29.7.2012.
- 4 Vgl. <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html>, zugegriffen am 22.8.12.
- 5 Vgl. zu unterschiedlichen Positionen im Hinblick auf die Einführung und Wirkungen von mehr „direkter Demokratie“ u.a. *Montag* (2011); gute empirische Studien hierzu z.B. bei *Freitag/Wagschal* (2007); kritisch zur Einführung von mehr direkter Demokratie im Hinblick auf die Exklusion schwacher Gruppen u.a. *Dirke* (2010) oder *Merkel* (2011).
- 6 Vgl. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-AE8DABA2-D6AE749D/bst/hs.xsl/5945_5953.htm; zugegriffen am 22.8.12.
- 7 Vgl. hierzu auch *Klages/Vetter* (2011); *Klages/Vetter/Ulmer* (2012).

Literatur

- Benz, Arthur* (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Chanley, Virginia A./Rudolph, Thomas J./Rahn, Wendy M.*, 2000: The origins and consequences of public trust in government, in: *Public Opinion Quarterly*, 64, S. 239-256.
- Dahl, Robert A.*, 1959: Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven/London: Yale University Press.
- Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.* (Hrsg.), 2000a: Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies, Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.*, 2000b: Unthinkable Democracy. Political Change in Advanced Industrial Democracies, in: *Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.*, (Hrsg.), Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies, Oxford: Oxford University Press, S. 3-16.
- Diamond, Larry/Gunther, Richard* (Hrsg.), 2001: Parties and Democracy, Baltimore u.a.: Johns Hopkins University Press.
- Dirke, Jörg*, 2011: Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2/2011, S. 13-18.
- Easton, David*, 1975: A re-assessment of the concept of political support, in: *British Journal of Political Science*, 5, S. 435-457.
- Freitag, Markus/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), 2007: Direkte Demokratie: Bestandsaufnahme und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin/Münster: Lit Verlag.
- Fournier, Patrick/Van der Kolk, Henk/Carty, R. Kenneth/Blais, André/Rose, Jonathan*, 2011: When Citizens Decide. Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform, Oxford: Oxford University Press.

- Fuchs, Dieter, 1989: Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gabriel, Oscar W., 2005: Politische Einstellungen und politische Kultur, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München: Oldenbourg, S. 457-522.
- Gabriel, Oscar W./Neller, Katja, 2010: Bürger und Politik in Deutschland, in: *Gabriel, Oscar W./Plasser, Fritz* (Hrsg.), Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 57-146.
- Gabriel, Oscar W./Zmerli, Sonja, 2006: Politisches Vertrauen: Deutschland in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 30-31, S. 8-15.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernhard (Hrsg.), 2002a: Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen: Leske + Budrich.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernhard, 2002b: Introduction, in: *Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernhard* (Hrsg.), Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-34.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert, 2005: Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene, in: *Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine*, Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: Nomos, S. 15-75.
- Heinelt, Hubert, 2010: Governing modern societies. Towards participatory governance, London u.a.: Routledge.
- Heinelt, Hubert/Getimis, Panagiotis/Kafkalas, Grigoris/Smith, Randall/Swyngedouw, Erik (Hrsg.), 2002: Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience, Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert/Sweeting, David/Getimis, Panagiotis (Hrsg.), 2006: Legitimacy and Urban Governance, London: Routledge.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo, 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt: Campus.
- Holtmann, Everhard, 2001: Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: *Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 406-427.
- Inglehart, Ronald, 1995: Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt, Frankfurt/New York: Campus.
- John, Peter, 2001: Local Governance in Western Europe, London: Sage.
- Kersting, Norbert (Hrsg.), 2008: Politische Beteiligung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Klages, Helmut/Gensicke, Thomas, 2002: Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, 2. Aufl., Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika, 2011: Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept, in: *Stiftung Mitarbeit* (Hrsg.), Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen. Trends-Projekte, Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 230-254.
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika/Ulmer, Frank, 2012: Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Grundlagen einer vertrauensvollen Kooperation zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung in der Stadt Heidelberg, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Heft 2/2012, S. 106-110.
- Kost, Andreas, 2008: Direkte Demokratie. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang, 2011: Volksabstimmungen: Illusion und Realität, in: *APuZ* 44-45/2011, S. 47-55.
- Merritt, Davis, 1997: Public Journalism and Public Life. Why Telling the News Is Not Enough, New Jersey: Lawrence Earlbaum Associates.
- Montag, Tobias, 2011: „Direkte Demokratie“ und Parlamentarismus. Argumente und Positionen, Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Panadopoulos, Yannis, 2003: Cooperative forms of governance. Problems of democratic accountability in complex environments, in: *European Journal of Political Research*, 42, S. 473-501.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy, 2000: Governance, Politics and the State, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.
- Sack, Detlef, 2012: Urbane Governance, in: *Eckardt, Frank* (Hrsg.), Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: VS Springer, S. 311-336.

- Scharpf, Fritz W.*, 1998: Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie, in: *Greven, Michael Th.*, (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen: Leske + Budrich, S. 81-103.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker* (Hrsg.), 2002: *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schmitter, Philippe C.*, 2002: Participatory Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve Sustainable and Innovative Politics in a Multilevel Context?, in: *Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard* (Hrsg.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich, S. 51-70.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 2006: *Governance-Forschung*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Smith, Graham*, 2009: *Democratic Innovations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vetter, Angelika*, 2009: Citizens versus Parties. Explaining Institutional Change in German Local Government 1989-2008, in: *Local Government Studies*, 35, S. 125-142.
- Vetter, Angelika*, 2012: Kommunen im Stresstest – Machen Bürger in Zukunft die Stadtentwicklung?, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Heft 4, S. 170-174.
- Vetter, Angelika/Kuhn, Sebastian*, 2012: (Nationale) Parteien in der lokalen Politik: Wandel oder Krise?, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: Springer VS, S. 27-48.
- Walter-Rogg, Melanie/Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W.*, 2005: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard*, (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., München/Wien: Oldenbourg, S. 411-455.

Anschriften der Autoren:

PD Dr. Angelika Vetter (Korrespondenzanschrift), Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften (SOWI I), Breitscheidstr. 2, 70174 Stuttgart
E-Mail: angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de

Prof. Dr. Helmut Klages, Bergstrasse 45, 69120 Heidelberg
E-Mail: klages@uni-speyer.de

Dipl.-Geogr. Frank Ulmer, DIALOGIK, Lerchenstraße 22, 70176 Stuttgart
E-Mail: ulmer@dialogik-expert.de